

La Defensoría del Público argentina, instrumento democratizador en el contexto de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

The Audience Defender's Office of Argentina, a democratizing instrument in the context of Audiovisual Media Services Act

• **María de la Peña Pérez-Alaejos, Marina Hernández-Prieto y Carolina Inés Rubini**

Universidad de Salamanca, España y Universidad de Quilmes, Argentina

Fecha de recepción: 6 de noviembre de 2020

Fecha de aprobación: 31 de mayo de 2021

DOI: <http://dx.doi.org/10.15304/ricd.3.14.7232>

NOTAS BIOGRÁFICAS

María de la Peña Pérez-Alaejos es doctora en Comunicación Audiovisual y Licenciada en Sociología por la Universidad de Salamanca. En la actualidad es profesora Contratada Doctora en el Departamento de Sociología y Comunicación de la Universidad de Salamanca, en el que ha desarrollado su carrera docente e investigadora de manera ininterrumpida desde el año 99. Sus principales líneas de investigación pasan por la innovación y producción radiofónica en entornos digitales y las industrias culturales.

Contacto: alaejos@usal.es

Marina Hernández-Prieto es doctora en Comunicación Audiovisual por la Universidad de Salamanca y profesora del Departamento de Sociología y Comunicación de la misma Universidad. Licenciada en Comunicación Audiovisual por la Universidad de Salamanca y Premio Grado de Salamanca del curso 2008-2009. Ha participado como investigadora en diversos proyectos competitivos: "Diversidad de la industria audiovisual en la era digital" e "Industria cinematográfica latinoamericana: políticas públicas y su impacto en un mercado digital", en su versión I y II. Actualmente es investigadora del proyecto "Diversidad y servicios audiovisuales bajo demanda por suscripción" y forma parte del equipo de trabajo del proyecto "Diversidad audiovisual y plataformas en línea: el caso Netflix". Su principal línea de investigación se centra en el estudio de las políticas públicas de la comunicación desde la perspectiva de la economía política.

Contacto: marinahp@usal.es

Carolina Inés Rubini es licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina. Maestranda en Industrias Culturales: políticas y gestión - Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina. Integrante del Programa de Investigación de la Universidad Nacional de Quilmes: "Industrias culturales y espacio público: comunicación y política en la Argentina" dirigido por el Dr. Martín Becerra y el Dr. Guillermo Mastrini.

Contacto: carolina.i.rubini@hotmail.com

Resumen

El 10 de octubre de 2009 se aprobó en Argentina la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual n° 26.522. Dicha ley conllevó la creación de tres nuevos organismos con la función de velar por los valores de la democracia y la diversidad: la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual (COFECA) y la Defensoría del Público. Este trabajo tiene como objetivo principal indagar acerca del papel que ocupó y ejerció la Defensoría del Público desde su nacimiento amparada por la nueva ley hasta el cambio de gobierno en diciembre de 2015. Se analiza el origen, función y acción de tal organismo desde la perspectiva de la Economía Política de la Comunicación. Para ello se ha realizado un análisis normativo general de la Ley y se ha llevado a cabo un estudio del proceso de creación de la Defensoría y una evaluación de los resultados de su implantación, a través de entrevistas semi-estructuradas y de la revisión de fuentes primarias y secundarias. El trabajo demuestra cómo ese proceso cambió el papel de la audiencia argentina convirtiéndola en productora de sentido y significado con pleno derecho en la primera etapa de su creación. La perspectiva de la Defensoría del Público en Argentina es la de las audiencias y se trabaja para corregir las asimetrías existentes en un escenario de comunicación concentrada. Su sentido es el de la educación crítica y el empoderamiento de dichas audiencias. Lleva a cabo una supervisión continua sobre cómo están ejerciendo sus derechos, generando sensibilidad para que los reclamos también forjen transformación y formando espacios de diálogo y de resolución alternativa de los conflictos. El análisis de las acciones durante el periodo objeto de estudio apunta también una cierta tendencia a la "latinoamericanización", en el sentido de la búsqueda de promoción y consolidación de la región a través de la creación de un espacio de diálogo y construcción permanente que permita en el largo plazo alcanzar la consecución de una comunicación más democrática.

Abstract

On October 10, 2009, the Audiovisual Communication Services Law No. 26,522 was approved in Argentina. This law led to the creation of three new bodies with the task of safeguarding the values of democracy and diversity: the Federal Authority of Audiovisual Communication Services (AFSCA), the Federal Council of Audiovisual Communication (COFECA) and the Public Defender's Office. The main objective of this work is to investigate the role that the Public Defender's Office occupied and exercised from its birth under the new law until the change of government in December 2015. The origin, function and action of this organism is analyzed from the perspective of the Political Economy of Communication. For this purpose, a general normative analysis of the Law was carried out, as well as a study of the process of creation of the Ombudsman's Office and an evaluation of the results of its implementation, through semi-structured interviews and the review of primary and secondary sources. The work shows how this process changed the role of the Argentine audience, turning it into a producer of meaning and significance with full rights in the first stage of its creation. The perspective of the Public Defender's Office in Argentina is that of the audiences and it works to correct the existing asymmetries in a concentrated communication scenario. Its sense is that of critical education and empowerment of these audiences. It carries out continuous monitoring of how they are exercising their rights, generating sensitivity so that the claims also forge transformation and forming spaces for dialogue and alternative conflict resolution. The analysis of the actions during the period under study also points to a certain tendency towards "Latin Americanization", in the sense of the search for promotion and consolidation of the region through the creation of a space for dialogue and permanent construction that allows in the long term to achieve more democratic communication.

Palabras clave

Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, Defensoría del Público, Argentina, economía política, monitoreo.

Keywords

Audiovisual Media Services Act, Audience Defender's Office, Argentina, political economy, monitoring.

Sumario

1. Introducción
2. Marco teórico
3. Metodología
4. Estudio de caso. La Defensoría del Público en el marco de la LSCA
5. Conclusiones

Summary

1. Introduction
2. Theoretical framework
3. Methodology
4. Case study. The Audience Defender's Office within the framework of the LSCA
5. Conclusions

1. INTRODUCCIÓN

Atendiendo a los procesos de reforma regulatoria que vienen dándose en el sector del audiovisual de diversos países de la región en los últimos años y siguiendo a Mattelart (2006), uno de los indicios de la “ciudadanización” de los problemas de la comunicación son las presiones ejercidas en diversos lugares con el fin de reformar leyes de radiodifusión. En muchos países de Latinoamérica en esta última década, organizaciones y movimientos que venían desde hace años trabajando por la democratización de las comunicaciones, en alianza con gremios, universidades y otras organizaciones sociales impulsaron reformas en la legislación sobre medios audiovisuales en general y, particularmente, sobre radiodifusión comunitaria.

La democratización de las comunicaciones ha sido una preocupación en América Latina desde la década de 1960 (Beltrán y Fox de Cardona, 1980; Pasquali, 1963, 1972, 1978). Sin embargo, no es hasta finales de los años 90, cuando se registran experiencias novedosas de participación ciudadana en esta área (Mattelart, 2006). Una de las transformaciones reseñables es la que se ha denominado democratización del sistema comunicacional argentino (Loreti, 2011), materializada en un conjunto de reformas plasmadas en, 2009, en la Ley 26522, de Servicios de Comunicación Audiovisual (en adelante LSCA), cuya formulación se basa, entre otros factores, en las reivindicaciones de numerosos grupos organizados de la sociedad. Este caso se emparenta, además, con otros procesos que se han ido produciendo en Latinoamérica en esta década (Badillo, Mastrini y Marenghi, 2015; Moraes, 2011).

En este escenario, las alianzas “progresistas” procuran avanzar con reformas graduales y acumulativas que restrinjan el fundamentalismo del mercado (Moraes, 2011). En particular, en la mayoría de los países sudamericanos estos nuevos gobiernos apoyaban algunos avances en la democratización de la estructura y funcionamiento de los sistemas de medios de cada país (Badillo, Mastrini y Marenghi, 2015).

En este contexto, la LSCA sancionada y promulgada el 10 de octubre de 2009, regula los Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina. Son varios los artículos que reseñan el potencial de la citada norma como agente democratizador del sistema de medios argentino (Baranchuk, 2010; Loreti, 2011) debido

fundamentalmente a que hasta ese momento, el país había mantenido en democracia una ley de medios de la dictadura (Ley 22285, 2009). El estudio en profundidad de la norma es pertinente y relevante para el análisis del sistema mediático latinoamericano y por tanto, se vuelve necesario evaluar también las aportaciones que en términos efectivos logró la aplicación de esta ley y que la posicionaron como ejemplo de normativa democratizadora no solo por el procedimiento de su construcción, cargado de debates entre diversos actores sino también por el desarrollo progresista de su articulado. En el texto que nos ocupa se evalúa el papel de la Defensoría del público a la hora de recibir y canalizar los reclamos, denuncias y consultas del público, desde su creación hasta la llegada al gobierno de Macri, pero también su papel como generador de un debate social permanente. Se analiza el origen, función y acción de tal organismo desde la perspectiva de la Economía Política de la Comunicación. Para ello se realiza un análisis normativo general de la Ley y se lleva a cabo un estudio del proceso de creación de la Defensoría y una evaluación de los resultados de su implantación en su primer periodo de actividad. El trabajo demuestra cómo ese proceso cambió el papel de la audiencia argentina convirtiéndola en productora de sentido y significado con pleno derecho en la primera etapa de su creación.

2. MARCO TEÓRICO

La relación entre políticas y sistemas de medios oscila entre objetivos diversos y posiciones variadas de los estados con relación al papel que los gobiernos entienden que deben tener en la vida pública. Van Cuilenburg y McQuail (2003) identifican tres etapas históricas en la evolución de las políticas públicas de comunicación, siempre a partir de la aparición de los medios electrónicos a finales del s. XIX: (1) una de emergencia de política industrial de comunicación, (2) una segunda orientada a los medios de servicio público y (3) la que ellos llaman de ‘nuevo paradigma’ desregulador y privatizador de la actualidad, fuertemente vinculado al crecimiento de la llamada ‘sociedad de la información’ y los desafíos estratégicos que ésta supone para las sociedades occidentales desde finales de los noventa (Moragas Spà, 2009). Este paradigma actual está movido por conceptos centrales como libertad de comunicación, acceso o accountability, y en última instancia implica cambios estructurales normalizados por conjuntos de políticas públicas

que implican ahora a nuevos actores, nuevos procesos y un cambio en el papel de la producción de políticas públicas de comunicación en los estados nación (Chakravarty & Sarikakis, 2006).

Humphreys (2012) en su respuesta al trabajo de Hallin y Mancini (2008) realiza una propuesta propia sobre las variables que deberían ser evaluadas en el análisis de un sistema mediático determinado y que podría además de algún modo servir como matriz para la elaboración de investigaciones basadas en el análisis comparado. Sostiene así que el estudio comparativo también podría extenderse al examen de temas interesantes de política de medios, como los distintos estilos o modelos de regulación nacionales y sus implicaciones para la representatividad democrática y la accountability. Hernández Prieto (2016) ya utiliza la variable monitoreo como una de las dimensiones relevantes para examinar el grado de avance de las normativas en sus propios contextos desde el punto de vista de la democratización mediática.

Desde la perspectiva de la Economía Política de la Comunicación, hay que destacar la literatura producida por Albornoz y Herschmann (2007, 2008) en torno a los observatorios de información, comunicación y cultura, y los análisis sobre los Consejos del Audiovisual, como instituciones de monitoreo, que realiza Zallo (2006). Albornoz y Herschmann (2007) ya plantean la escasa reflexión teórica, especialmente en castellano y portugués, producida acerca de esta nueva figura. De todas formas, hay que destacar los trabajos de Ramonet (2003), Rey (2003), Alfaro Moreno (2013) y Mattelart (2005). En ese sentido, los autores marcan tres momentos claves para reflexionar sobre las características y funciones de los observatorios. En principio marcan el nombrado II Forum Social Mundial (Porto Alegre, 2002), en el cual se suscitó la creación del Observatorio Internacional de Medios de Comunicación / Media Watch Media; el Taller de Trabajo «Observatorios y veedurías ciudadanas de los medios de comunicación en América Latina» que organizaron el Proyecto Latinoamericano de Medios de Comunicación de la Fundación Friedrich Ebert (FES) y el Espacio La Tribu (miembro de AMARC) (Buenos Aires, 2003); y el II Encuentro Internacional sobre Diversidad Cultural «Las industrias culturales en la globalización», en el cual se realizó la sección «Observatorios de políticas culturales:

experiencias locales y regionales» (Buenos Aires, 2004).

A partir de allí los autores plantean 2 raíces básicas para el análisis de dichas instituciones: el denominado 'observatorio fiscal', aquel espacio articulador de la ciudadanía desde donde se fiscaliza el funcionamiento de los medios de comunicación, y el 'observatorio estadístico', aquel que busca lograr una normalización estadística en las esferas de la producción y el consumo informativo y/o cultural. Zallo asume que la finalidad de observatorios o veedurías es ampliar el espacio público más allá del de la administración y de los agentes políticos especializados. Es decir, lograr "valores colectivos que no emanan directamente el interés institucional o de Estado, sino de un discurso colectivo de construcción democrática y social". (Zallo, 2006, p. 78). En el caso de la defensoría argentina, es interesante concebir esta lógica, porque si bien la Defensoría está relacionada con la administración más bien estatal que gubernamental, se vislumbra cierta autonomía por su relación muy ligada a diferentes organizaciones de la sociedad civil (Hernández Prieto & Pérez Alaejos, 2017).

En 2008 se da una coyuntura política particular, en la cual los grandes medios (Clarín, La Nación y señales de noticias sobre todo de televisión por cable) apoyaron un lockout propuesto por la cúpula agropecuaria del país¹. "Este hecho marcó el inicio de una conflictiva relación del Gobierno nacional con el Grupo Clarín y otros grandes medios que se agudizaría con el envío al parlamento de un proyecto de una nueva ley de medios audiovisuales" (Becerra y Mastrini, 2009), que a su vez coincidía con la demanda histórica y crítica de sectores que abogaban por su sanción hacía más de 20 años. Un año más tarde, en 2009, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner presentó el anteproyecto de la Ley en el Teatro Argentino de La Plata. A partir de entonces, 24 foros de discusión recorrieron el país en vías de enriquecer el documento. El 10 de octubre de 2009 se aprobó con amplia mayoría en ambas cámaras la LSCA.

3. METODOLOGÍA

El objetivo fundamental de este trabajo es indagar acerca del papel que ha ocupado y ejercido en concreto el organismo de la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual argentina creado a partir del articulado de la Ley. Se analiza por tanto

el origen, función y acción de tal organismo desde la perspectiva de la Economía Política de la Comunicación. Se estudia su evolución desde su nacimiento hasta el cambio de gobierno en diciembre de 2015. Para llevar a cabo esta investigación de corte cualitativo se realiza un análisis normativo general de la LSCA, un estudio de la creación de la Defensoría del Público tras la sanción de la Ley y una evaluación de sus actuaciones desde sus inicios hasta el final de la última legislatura de Cristina Fernández de Kirchner.

Las herramientas utilizadas son tanto fuentes primarias como secundarias. Se han realizado entrevistas a académicos argentinos implicados durante el proceso de elaboración y sanción de la norma, así como a la periodista Cynthia Ottaviano, designada por el Congreso como Defensora del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual en noviembre de 2012. También se han revisado otro tipo de fuentes secundarias como leyes, normas, resoluciones e información institucional además de las propias publicaciones de la Defensoría.

4. ESTUDIO DE CASO. LA DEFENSORÍA DEL PÚBLICO EN EL MARCO DE LA LSCA

Desde el 24 de junio de 2020 el cargo de Defensora del Público en Argentina lo desempeña por decisión legislativa Miriam Lewin. Sin embargo, el organismo ha atravesado distintas etapas: una primera etapa desde su creación una vez promulgada la Ley (2010) hasta la llegada al gobierno de Macri (diciembre de 2015); una segunda en la que a pesar del decreto que modificaba la Ley argentina la DPSCA, organismo dependiente de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, siguió actuando de manera normal mientras estuvo vigente el mandato de la defensora Cynthia Ottaviano, hasta el 14 de noviembre de 2016. La tercera etapa comienza el día 29 de ese mismo mes, cuando la Bicameral encargó a la entonces Directora de Protección de Derechos y Asuntos Jurídicos del organismo (La Defensoría del Público de Comunicación Audiovisual lleva casi tres meses sin un defensor titular, 2017), María José Guembe, la coordinación del organismo. Sin embargo, a pesar de que el equipo de la Defensoría mantuvo los planes aprobados, el 26 de septiembre de 2018 comienza un nuevo periodo en el que se nombró a Emilio Alonso para hacerse cargo de las funciones por 60 días. Ese mandato se prorrogó

luego hasta el 15 de marzo de 2019 y continuó hasta la actualidad, con la designación de la periodista Miriam Lewin.

En el presente estudio se analiza la primera etapa, la que en esencia estaba vinculada a la LSCA y cuyos fundamentos principales fueron la promoción de la diversidad y el pluralismo, así como la desconcentración y fomento de la competencia, tal como recomiendan los organismos internacionales de defensa y promoción de la libertad de expresión.

En lo que respecta a los mecanismos u organismos encargados de velar por el cumplimiento de la ley, además de contemplar el mecanismo de las audiencias públicas tanto para las prórrogas de licencias como para evaluar el adecuado funcionamiento de los medios de radiodifusión y para cualquier toma de decisión en materia de transición a los servicios digitales, la LSCA en su articulado crea varios órganos nuevos que vienen a reemplazar y ampliar las funciones del antiguo Comité Federal de Radiodifusión (COMFER). La Defensoría del público estuvo acompañada por otros organismos de control o monitoreo como el Consejo Consultivo Honorario de los Medios Públicos. (Arts. 124-130) y el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia. (Art. 17).

Cambia el modo de conformarse de las autoridades regulatorias. Se da participación al Congreso, y su intervención es obligatoria en la conformación de la autoridad de aplicación, la elección de las autoridades de los medios públicos y la elección del Defensor del Público. El control del Congreso Nacional evalúa además el funcionamiento de estos organismos, para ello se crea la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual.

El reclamo de la sociedad civil organizada por la creación de un organismo que velase por la defensa de los públicos comenzó mucho antes de que el debate sobre la sanción de una nueva Ley de Medios llegase al Congreso. Ya en el año 85 el presidente Alfonsín crea un consejo para la consolidación democrática. En esa creación, un grupo de intelectuales, de personalidades, también de dirigentes políticos de los distintos sectores de la sociedad argentina, realizaron una serie de recomendaciones para profundizar en la democracia y entre esas recomendaciones se encontraba un proyecto de ley de radiodifusión. Dentro de ese proyecto se contemplaba la creación de la Defensoría del Público. De esta forma, si hay que pensar en la génesis de este organismo hay que retrotraerse a los inicios de la

recuperación democrática, ya que en distintos intentos a lo largo de estas primeras décadas, se incorpora en los proyectos de ley que fueron infructuosos por el poder del lobby de la comunicación concentrada.

Había una puja popular, política, sindical, académica, cultural que quería reconocer a las audiencias como plenos sujetos de derecho, no como consumidores y como usuarios, sino que quería reconocer que la comunicación es un derecho humano, que la información no es una mercancía, que hay servicios donde debe primar el interés público y que en la radio y la tv era necesario exteriorizar el derecho humano a la comunicación. Esta idea se materializa en el año 2004 en el manifiesto “21 puntos por una Radiodifusión Democrática” que ya contemplaba el reclamo de la Defensoría en el punto 20:

Se creará la figura de la “Defensoría del público”, con delegaciones en las provincias, que recibirá y

canalizará las inquietudes de los habitantes de la Nación. Deberá incluirse un capítulo que garantice los derechos del público. Estos podrán ser ejercidos directamente por los habitantes de la Nación o a través de la defensoría del público. (Busso y Jaimes, 2011, p. 158)

Finalmente, la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual se constituyó el 14 de noviembre de 2012, y se designó a la periodista Cynthia Ottaviano como Defensora del Público. La LSCA, que contempla la creación del organismo, fue sancionada y promulgada con fecha 10 de octubre de 2009, pero las demoras en la formación de la Comisión Bicameral retrasaron tres años su institución. La configuración de la Defensoría viene dada por el articulado de la LSCA en los términos que se analizan en la Tabla 1.

Tabla 1. Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual. (Art. 19).

Su ámbito de actuación y dependencia orgánica será la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual. (Art. 20).	
Forma de elección	El titular de la Defensoría del Público será designado por resolución conjunta de ambas Cámaras, a propuesta de la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual. (Art. 20). Previa a la designación, el Congreso deberá publicar el nombre y los antecedentes curriculares de la persona propuesta para la Defensoría del Público y garantizar los mecanismos suficientes para que los ciudadanos en general, las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos puedan presentar las posturas, observaciones y circunstancias que consideren de interés expresar respecto del candidato. (Art. 20).
Requisitos de los miembros	El titular deberá reunir los mismos requisitos que los exigidos para integrar el directorio de la AFSCA. (Art. 20). No podrá tener intereses o vínculos con los asuntos bajo su órbita. (Art. 20).
Forma de financiación	El 5% de los fondos recaudados por los gravámenes aplicados a los titulares de servicios de comunicación audiovisual irá destinado a la Defensoría del Público (Art. 97).
Competencias y atribuciones	Recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la televisión y demás servicios regulados por la presente teniendo legitimación judicial y extrajudicial para actuar de oficio, por sí y/o en representación de terceros, ante toda clase de autoridad administrativa o judicial. Llevar un registro de las consultas, reclamos y denuncias presentados por los usuarios en forma pública o privada y a través de los medios habilitados a tal efecto. Convocar a las organizaciones intermedias públicas o privadas, centros de estudios e investigación u otras entidades de bien público en general, para crear un ámbito participativo de debate permanente sobre el desarrollo y funcionamiento de los medios de comunicación. Realizar un seguimiento de los reclamos y denuncias presentados e informar a las autoridades competentes, a los interesados, a la prensa y al público en general sobre sus resultados y publicar sus resultados. Presentar ante la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual un informe anual de sus actuaciones. Convocar a audiencias públicas en diferentes regiones del país a efecto de evaluar el adecuado funcionamiento de los medios de radiodifusión. Proponer modificaciones de normas reglamentarias en las áreas vinculadas con su competencia o cuestionar judicialmente la legalidad o razonabilidad de las existentes o que se dicten en el futuro. Formular recomendaciones públicas a las autoridades con competencia en materia de radiodifusión, las cuales serán de tratamiento obligatorio. Representar los intereses del público y de la colectividad, en forma individual o en su conjunto, en sede administrativa o judicial, con legitimación procesal (Art. 19).
Obligaciones	La Defensoría se expresará a través de recomendaciones públicas a los titulares, autoridades o profesionales de los medios de comunicación social contemplados en esta ley, o de presentaciones administrativas o judiciales en las que se les ordene ajustar sus comportamientos al ordenamiento jurídico en cuanto se aparten de él, en los casos ocurrientes. (Art. 19).
Duración del mandato	El mandato del titular será de 4 años, pudiendo ser renovado por única vez. (Art. 20).

Fuente: elaboración propia.

Ottaviano, quien desempeñaba hasta ese momento el cargo de directora de investigación del diario *Tiempo Argentino*, había sido propuesta por el Poder Ejecutivo en los términos previstos en la LSCA. La propuesta contó también con la adhesión de más de 800 personalidades del campo cultural, profesional, académico, de derechos humanos y comunicacional. En la cámara de Diputados el nombramiento se votó rápidamente a mano alzada y no hubo oadores. En el Senado en cambio, el oficialismo impuso su mayoría para aprobar el nombramiento con 39 votos afirmativos contra 22 negativos de la oposición. Sin capacidad ni vocación sancionadora, con una tarea pedagógica y

dialógica vertebral, la Defensoría iniciaba así su labor diaria.

Lo que estamos construyendo es una ciudadanía comunicacional y [...] la defensoría trabaja para organizarla en la defensa de sus propios derechos o en la promoción de nuevos derechos que dialoguen con los ya conquistados pero además para tener una pedagogía de los docentes, de las audiencias, pedagogías de los funcionarios públicos también que tienen que explicar estas legislaciones y entonces el empoderamiento tiene que ver con conocer esos derechos y poder reclamarlos pero además poder ser productores de sentido, es el gran cambio de paradigma de esta ley. (C. Ottaviano, comunicación personal, 15 de diciembre de 2015).

La estructura organizativa se aprobó mediante las resoluciones N° 3/12, 4/12, 73/13

y 79/13 con siete direcciones específicas: Dirección de Relaciones con las Audiencias, Dirección de Protección de Derechos y Asuntos Jurídicos, Dirección de Análisis, Investigación y Monitoreo, Dirección de Capacitación y Promoción, Dirección de Administración, Dirección Legal y Técnica y Dirección de Comunicación Institucional².

A partir de la LSCA, la Defensoría se plantea como objetivo principal incidir con un cambio fundamental en la concepción de las audiencias de los medios de comunicación. Busca que sean reconocidas como ciudadanos que alteran la lógica del receptor pasivo, del mero consumidor como cambio efectivo, que la ciudadanía se reconozca como sujeto de derecho en los temas específicos que hacen a la comunicación social. Para ello, se requiere de la divulgación, la formación y el fomento de esos derechos.

Nadie reclama un derecho que no conoce y como decía hace un ratito, nadie enseña un derecho que no conoce, nadie lo difunde ni lo defiende. Tenemos la gran tarea de, ya hemos distribuido más de 52.000 leyes en todo el país, se han capacitado más de 46.000 personas, vos pensá que en este organismo no había nada. (C. Ottaviano, comunicación personal, 15 de diciembre de 2015).

En ese marco, la Dirección de Capacitación y Promoción tiene a su cargo la generación de insumos e instancias de formación dirigidas a los diversos actores comprendidos en la LSCA para ampliar el conocimiento sobre esos principios y la normativa que los ampara. Su misión es promover el concepto y la práctica del derecho humano a la comunicación, el texto y el espíritu de la LSCA. Abrir espacios de formación, la oportunidad de compartir experiencias, de impulsar instancias de aprendizaje y multiplicar los lugares de intercambio que permitan conocer, analizar, ejercer los derechos comunicacionales a quienes están de un lado y otro de las pantallas y los parlantes. En ese sentido, entre las acciones que llevan realizadas se encuentra la publicación de libros de divulgación gratuita que se entregan en cada uno de los eventos, conferencias, talleres de formación que la Defensoría realiza. Dichas publicaciones se conciben como instancias de capacitación para promover la diversidad y erradicar todas las formas de discriminación en los medios de comunicación audiovisual.

Basado en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual plantea que todas las personas tienen derecho a recibir, buscar y difundir información, opiniones e ideas, la Defensoría trata de ensanchar estos derechos.

Uno de estos casos puestos en práctica en 2013 es la experiencia vivida junto con el Movimiento Campesino de Santiago del Estero - Vía Campesina (MoCaSe-VC), con la cual se preparó el lanzamiento de su sexta radio campesina, la FM Sacha Hukup (Monte Adentro). Allí se dictó un taller introductorio al lenguaje radiofónico y al género periodístico después de la autorización otorgada por el artículo 151 de la LSCA, en el cual se establece que los Pueblos Originarios podrán ser autorizados para la instalación y funcionamiento de servicios de comunicación audiovisual. Esta nueva emisora comenzó a transmitir el 16 de noviembre, al cumplirse el segundo aniversario del asesinato de Cristian Ferreyra, un joven campesino y militante de 23 años, oriundo del lugar, que fue asesinado en noviembre de 2011 por oponerse al avance del modelo de agronegocios sojero en su territorio, dando así sentido real en último término a la retórica funcional.

Otra de las principales misiones que otorga la LSCA a la Defensoría es la de convocar a audiencias públicas. Este mecanismo se articula como un modo de fortalecer los lazos con la comunidad y escuchar sus opiniones, propuestas o experiencias en relación a los medios de comunicación audiovisual. Todas las personas, grupos e instituciones interesadas en el tema propuesto en cada caso pueden participar, sea cual sea su actividad o su vinculación con los medios. En 2013 las exposiciones presentadas en las seis Audiencias Públicas que fueron realizadas en seis regiones que reúnen a las 24 provincias argentinas -NEA, NOA, Buenos Aires, Centro, Cuyo y Patagonia- permitieron atender a denuncias, consultas y solicitudes concretas y construir colectivamente un mapa de la situación de la radio y la televisión y de la aplicación de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en el país. Participaron 1670 personas en representación de sindicatos; medios de comunicación comunitarios, públicos y comerciales; Universidades; organismos públicos; agrupaciones políticas; pueblos originarios; asociaciones de sordos; organizaciones sociales y de derechos humanos. En 2014 el eje de las Audiencias Públicas fueron los derechos comunicacionales de las niñas, niños y adolescentes. En 2015 por su parte las cuatro Audiencias Públicas que la Defensoría realizó se centraron en las representaciones que los medios audiovisuales construyen sobre los diversos grupos y sectores sociales y sus temas de interés. Se escucharon las experiencias, propuestas y reclamos de 494 personas organizadas en 245 grupos. Esos temas

permitieron observar los aspectos que cada sector consideró prioritarios a la hora de mirar y escuchar los medios audiovisuales como audiencias activas, como sujetos de derecho³.

Lo que hacemos es construir diálogos que en realidad quienes participan tienen interés en ese diálogo pero que socialmente muchas veces no se cruzan, entonces, por ejemplo, para hacer un debate y determinar (que ese es el otro trabajo que hacemos) en las guías las recomendaciones, también lo hacemos a partir de mesas de debate. Pero es lo que se necesita para poder poner en palabra cuáles son los distintos intereses y para llegar a un consenso de que a pesar de que los intereses son distintos y que las necesidades son distintas, se puede construir una comunicación democrática y que no vulnere derechos. (C. Ottaviano, comunicación personal, 15 de diciembre de 2015).

Del mismo modo pueden señalarse algunas otras actuaciones puntuales promovidas desde la Defensoría que responden a esta misión de generar debate entre el público. El programa de ayudas “la defensoría va al barrio” por ejemplo, no sólo va a barrio en el sentido estricto y físico de la palabra con una defensoría móvil, sino que también permite que los chicos y las chicas de los barrios comiencen a hacer relatos. Lo cual sirve para poner al servicio de sus intereses los medios y las herramientas para contar su identidad y su cultura, su barrio en definitiva. Otra experiencia interesante relacionada con las publicaciones de la Defensoría es el libro “La Comunicación no es cuento”, destinado a que las niñas y niños más pequeños conozcan sus derechos en relación con los medios audiovisuales y sepan a dónde recurrir si los mismos son vulnerados. Dicho material fue valorado positivamente por el entonces Relator Especial para la Promoción y Protección de la Libertad de Expresión y Opinión, Frank La Rue. Desde su creación la Defensoría también ha desarrollado charlas y talleres en escuelas primarias y secundarias, con el objetivo de promocionar y capacitar a los estudiantes acerca de cuáles son sus derechos en el nuevo paradigma comunicacional que consagra la LSCA. Ejemplo de ello es el programa: “La Defensoría va a la Escuela”.

Además, la Defensoría desarrolló acciones en pos del derecho a la comunicación con identidad de los pueblos originarios. Una de ellas remite a la traducción de la LSCA a cinco lenguas originarias: qom, wichi, quechua, ava guaraní y mapuche. El trabajo iniciado en 2013 y que contó con el apoyo del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) implicó visitar a lo largo de un año a las cinco comunidades originarias a cargo de la traducción: Sauzalito y Pampa del Indio

(Chaco), Abra Pampa y Libertador Gral. San Martín (Jujuy) y General Roca (Río Negro). En el marco del Día del Respeto a la Diversidad Cultural, el 10 de octubre de 2014, las y los traductores qom, wichi, ava guaraní, mapuche y quechua le entregaron a la Defensoría la traducción de la norma, que sería finalmente publicada y presentada en un volumen conjunto en noviembre de 2015.

Sin embargo, la actividad de la Defensoría fue aún más allá de estas experiencias puntuales durante el periodo de tiempo estudiado. Si bien defendió la LSCA durante el periodo de judicialización que vivió la norma participando incluso en la Corte Suprema de Justicia de la Nación en octubre de 2013 bajo la forma de “Amicus Curiae”⁴, en el marco de la causa “Grupo Clarín S.A contra el Estado Nacional”⁵, su posición no ha estado siempre alineada con la del oficialismo. Desde el punto de vista de la función de accountability que podría entenderse que debería desarrollar también la Defensoría con respecto a la actuación del gobierno se acredita, a partir de sus críticas a la falta de elaboración del plan técnico de frecuencias por parte del Poder Ejecutivo Nacional o a la discriminatoria política del gobierno nacional (que reproducen gobiernos provinciales y municipales de distintos partidos políticos) en cuanto a la distribución de publicidad oficial (Becerra, 2013), cómo ha tratado de mantener el papel de defensor de los derechos de la ciudadanía que le corresponde.

5. CONCLUSIONES

Uno de los principales logros de la LSCA es que desde su génesis establece un derecho de reconocimiento a favor de los grupos tradicionalmente silenciados y consagra al público como un sujeto de derecho en el campo de la construcción social de sentido. Tal y como exponen Hernández Prieto y Pérez Alaejos (2017), el propio *policy making* de la ley permitió sostener en el tiempo el clima de debate sobre las políticas públicas de comunicación y el papel de los medios en la sociedad. Tras el análisis y el estudio de caso de la Defensoría del Público planteado, se puede concluir que el nuevo papel de la audiencia la convierte en productora de sentido de pleno derecho.

A través de la Defensoría se le da la oportunidad de deconstruir, pero también de significar, de producir y ese es el gran cambio visible y notorio, por ejemplo, a través de herramientas como las redes sociales. Es en esta

línea, analizando otras etapas y otras particularidades del trabajo de la Defensoría del Público durante estos años de andadura, en la que se desarrollan los trabajos de Venier (2019) y Santana Nogueira y Mara Miranda (2019).

Tras el proceso de elaboración y sanción de la LSCA se produce una profunda transformación en el público argentino convirtiéndose en un agente activo, consciente de los problemas y de las situaciones que vulneran sus derechos y conocedor de los procesos y herramientas de denuncia. Por otro lado, la Defensoría, posicionada desde la perspectiva de las audiencias promueve su participación a través del diálogo. El papel que juega dicho organismo es el de interpelar a las audiencias para acompañar sus reflexiones a la par que su concienciación, pero no desde la perspectiva individual, se promueve la transformación de la comunicación estableciendo lazos entre los actores y abriendo puertas para generar consensos a través de sesiones inclusivas y de buenas prácticas, cambiando la lógica de otras defensorías u observatorios existentes previamente en diferentes lugares.

La perspectiva de la Defensoría del Público en Argentina es la de las audiencias y se trabaja para corregir las asimetrías que hay sobre todo en un escenario de comunicación concentrada. Su sentido es el de la educación crítica y el empoderamiento de dichas audiencias. Se lleva a cabo una continua supervisión sobre cómo están ejerciendo sus derechos, generando sensibilidad para que los reclamos también generen transformación y generando espacios de encuentro, de diálogo y de resolución alternativa de los conflictos siempre presentes en el ámbito de la comunicación audiovisual. Tal y como afirma Venier “para ello la Defensoría del Público define requerimientos y modos adecuados e inadecuados de las prácticas mediáticas (discursivas y materiales), de las condiciones de prestación y del acceso diferencial a los servicios de comunicación audiovisual (de acuerdo a recomendaciones y obligaciones) según lo establece la LSCA y en consonancia con los tratados de Derechos Humanos. (Venier, 2019: 124).

En el periodo de tiempo analizado que comprende los años desde su nacimiento y puesta en marcha a través de la LSCA, hasta la entrada del nuevo gobierno de Macri, la Defensoría del Público se marcó como meta la construcción de una ciudadanía comunicacional organizada en la defensa de sus propios derechos y en la promoción de los nuevos, en un

diálogo permanente para lograr una pedagogía de los docentes, de las audiencias, de los funcionarios públicos y en un empoderamiento del público que tiene que ver con el conocimiento de esos derechos para poder reclamarlos y para poder convertirse en productores de sentido, lo que supone el gran cambio de paradigma que aportaba la LSCA.

Puede observarse a través del análisis de las acciones de la defensoría una cierta tendencia a la “latinoamericanización” en el sentido de la búsqueda de promoción y consolidación de la región, a través de la creación de un espacio de diálogo y construcción permanente que camina hacia la consecución de una comunicación más democrática, fijada como meta mucho más a largo plazo. Es aquí precisamente donde hay que subrayar las limitaciones del presente análisis que coinciden con la temporalización del mismo. Para poder medir y analizar las variables expuestas a lo largo del texto de una manera más profunda habría que continuar la evaluación del organismo y de sus logros, así como los problemas a los que se enfrenta y los errores cometidos en un periodo temporal más largo, que trascienda los años de su puesta en marcha, para hacer un seguimiento posterior y tratar de ver la influencia que sobre la defensoría han tenido los cambios políticos del país.

Resulta especialmente pertinente en el momento político actual argentino continuar evaluando y señalando desde el ámbito científico y académico lo positivo de la existencia de un organismo como la Defensoría que busca dar voz y empoderar a los públicos.

NOTAS

¹ Conflicto conocido como la “crisis del campo”. Para entender su origen es preciso referir que tras la devaluación de la moneda a principios del año 2002, el sector agroexportador había logrado un régimen cambiario muy favorable para la exportación de sus productos primarios. En ese contexto, el sector había logrado una renta considerable durante todo el período de gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). A principios de 2008 el precio de la soja se disparó a niveles inéditos y en ese marco, el Ministro de Economía decidió incrementar el arancel de retenciones que debían abonar los productos agropecuarios, especialmente los vinculados a la exportación de soja, desde el inicial 35% a un sistema móvil que fue fijado alrededor del 45% del total exportado, aunque dependiente de factores externos e internos que podrían modificarlos circunstancialmente. En respuesta a la decisión del gobierno (Resolución 125/08), se produce en el año 2008 un bloqueo de rutas en Argentina como punto de partida de un extenso desacuerdo con las cuatro organizaciones que reúnen al sector empresario de la producción agro-ganadera en el país. Este conflicto quedará para la historia como un punto de inflexión de las relaciones

entre el gobierno y los medios de comunicación, en especial el grupo Clarín, con quien Cristina Fernández de Kirchner mantenía, hasta ese momento, una relación cordial.

² Las funciones concretas de cada Dirección pueden ser consultadas con detalle en el informe "Mandato fundacional 2012-2016" publicado por la propia Defensoría y disponible en el siguiente enlace: <http://defensadelpublico.gob.ar/wp-content/uploads/2017/05/Informe-2012-2016.pdf>.

³ En los videos de las exposiciones y en los informes de la Defensoría pueden leerse las perspectivas de los diferentes participantes con respecto a los diversos temas planteados para el debate durante el periodo de investigación de este trabajo.

⁴ El Amicus Curiae es una herramienta legal que permite a personas u organizaciones ajenas a un proceso judicial acercar sus opiniones o saberes técnicos a los jueces, para que puedan ser tenidas en cuenta en el momento de resolver el litigio.

⁵ En el anexo del informe "Mandato fundacional 2012-2016" de la Defensoría puede revisarse la intervención completa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albornoz, L. y Herschmann, M. (2008). Ibero-American observatories in the sectors of information, communication and culture: a brief history. *Media, Culture & Society*, 30(5), 723-734. <https://doi.org/10.1177/0163443708094017>.
- Albornoz, L. y Herschmann, M. (2007). Balance de un proceso iberoamericano: los observatorios de información, comunicación y cultura. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, (72), 47-59.
- Alfaro Moreno, R.M. (2013) Ciudadanas y Medios. Veedurías desde la participación ciudadana. *Commons: revista de comunicación y ciudadanía digital*, 2(1). <https://doi.org/10.25267/COMMONS.2013.v2.i101>.
- Badillo, Á., Mastrini, G., y Marengi, P. (2015). Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas. *Comunicación y Sociedad*, (24), 95-126. <https://doi.org/10.32870/cys.v0i24.2524>.
- Baranchuk, M. (2010). Una historia sobre la promulgación de la ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual (o el largo camino hacia la democratización de las comunicaciones). En Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (ed.). *Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Historia, antecedentes europeos y principales artículos*. AFSCA.
- Becerra, M. (2013, 9 de octubre). *Cuatro años de la ley audiovisual: un balance*. <https://martinbecerra.wordpress.com/2013/10/09/cuatro-anos-de-la-ley-audiovisual-un-balance/>.
- Becerra, M., y Mastrini, G. (2009). *Los dueños de la palabra: acceso, estructura y concentración de los medios en la América latina del Siglo XXI*. Prometeo Libros.
- Beltrán, L.R. y Fox De Cardona, E. (1980). *Comunicación dominada: Estados Unidos en los medios de América Latina*. Nueva Imagen: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales.
- Busso, N., y Jaimes, D. (2011). *La cocina de la ley. El proceso de incidencia en la elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual en Argentina*. FARCO. Foro Argentino de Radios Comunitarias.
- Chakravarty, P., & Sarikakis, K. (2006). *Media policy and globalization*. Palgrave Macmillan.
- Congreso Argentino (2009, 10 de octubre). *Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual*. Boletín Oficial n° 31756. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>.
- Diario Registrado (2017, 25 de enero). *La Defensoría del Público de Comunicación Audiovisual lleva casi tres meses sin un defensor titular*. http://www.diarioregistrado.com/sociedad-/la-defensoria-del-publico-de-comunicacion-audiovisual-lleva-casi-tres-meses-sin-un-defensor-titular_a58890ff4fc34787c07f5b58e
- Hallin, D. C., y Mancini, P. (2008). *Sistemas mediáticos comparados: tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Hacer.
- Hernández Prieto, M. (2016). Legislación y pluralidad de actores. LSCA y LGCA en perspectiva comparada. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo*, 1(3), 55-70. <http://dx.doi.org/10.15304/ricd.1.3.2939>.
- Hernández Prieto, M. & Pérez Alaejos, M. P. (2017). Analysis of the drafting, enactment and implementation process of Act 26.522 on Audiovisual Media Services: Drifting away from an ideal. *Communication & Society* 30(2), 131-145. <https://doi.org/10.15581/003.30.2.131-147>.
- Humphreys, P. (2008). The Principal Axes of the European Union's Audiovisual Policy. In Fernández Alonso, I & Moragas Spá, M. (Eds.). *Communication and Cultural Policies in Europe* (pp. 152-182). Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidència.
- Loreti, D. (2011). El caso argentino y la nueva Ley de comunicación audiovisual. En Martínez- Gómez, R. y Lubetkin, M. (eds.). *Políticas, Redes y Tecnologías en la Comunicación para el Desarrollo*

(pp. 199). Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.

- Mattelart, A. (2005). *Novas frentes de luta na comunicação (entrevistado por D. Sitoni y J. Gorgen)*. Minga Informativa de Movimientos Sociales. <http://www.movimientos.org/pt-br/node/4997>.
- Moraes, D. (2011). *La cruzada de los medios en América Latina. Gobiernos progresistas y políticas de comunicación*. Paidós.
- Moragas Spà, M. D. (2009). De la comunicación a la cultura: nuevos retos de las políticas de comunicación. *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, (81), 12-19. https://ddd.uab.cat/pub/artpub/2009/107978/te los_a2009n81p12.pdf.
- Pasquali, A. (1963). *Comunicación y cultura de masas: la masificación de la cultura por medios audiovisuales en las regiones subdesarrolladas: estudio sociológico y comunicacional*. Venezuela: Universidad Central de Venezuela.
- Pasquali, A. (1972). *Comunicación y cultura de masas*. Monte Avila.
- Pasquali, A. (1978). *Comprender la comunicación*. Monte Avila.
- Ramonet, I. (2003, octubre). El quinto poder. *Le Monde Diplomatique*. http://ateneu.xtec.cat/wiki/form/wikiexport/_media/cursos/curriculum/interniv/dv36/modul_1/ramonet.pdf.
- Rey, G. (2003). *Ver desde la Ciudadanía. Observatorios y Veedurías de Medios de Comunicación en América Latina*. FES/Promefes. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/04198.pdf>.
- Santana Nogueira, R. D. y Mara Miranda, C. (2019). Defensoría del Público de Servicios de comunicación Audiovisual da argentina: Perspectiva de gênero na Política de comunicação. *Conexão – Comunicação e Cultura, UCS, Caxias do Sul*, 18(35), 171-197. <https://doi.org/10.18226/21782687.v18.n35.08>.
- Van Cuilenburg, J., & Mcquail, D. (2003). Media Policy Paradigm Shifts. Toward a New Communication Policy Paradigm. *European Journal of Communication*, 18(2), 181-207. <https://doi.org/10.1177/0267323103018002002>.
- Venier, E. (2019). Ciudadanías comunicacionales y políticas públicas de medios audiovisuales en Argentina, *RAEIC, Revista de la Asociación Española de Investigación de la Comunicación*, 6(11), 119-140. <https://doi.org/10.24137/raeic.6.11.8>.
- Zallo R. (2006). Dos modelos opuestos: Consejos del Audiovisual en las Comunidades Autónomas.

Telos: Cuadernos de comunicación e innovación, (68), 78-89.

<https://telos.fundaciontelefonica.com/archivo/numero068/consejos-del-audiovisual-en-las-comunidades-autonomas/>.